

ALICE POMART

GRADO DE DRET

CUARTO CURSO

DERECHO CONSTITUCIONAL

**EL ROL DE LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS:
UNA PERSPECTIVA COMPARADA
ENTRE FRANCIA Y ESPAÑA**

DIRECTOR: JOAN MARCET I MORERA

FECHA DE ENTREGA: 11/05/2016

INDEX

INTRODUCCIÓN.....	4
PRIMERA PARTE: LA REGULACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO EN EL PARLAMENTO.....	8
1) La normativa	8
2) La clasificación de grupos.....	9
3) La constitución de un grupo.....	10
4) Los no pertenecientes a un grupo parlamentario.....	12
5) La modificación de grupo	13
6) La extinción de un grupo	13
7) La financiación de los grupos	14
SEGUNDA PARTE: LA NATURALEZA JURÍDICA DEL GRUPO PARLAMENTARIO.....	16
1) Órganos de partidos políticos.....	16
2) Órganos de la Cámara	19
3) Asociaciones	20
4) Conclusión	22
TERCERA PARTE: EL PAPEL REGLAMENTARIO DEL GRUPO	23
I. El papel de formación de los órganos	23
A. Las Comisiones	23
B. La Mesa	24
C. La Junta de Portavoces	25
II. El papel legislativo	25
A. La iniciativa legislativa.....	26
B. La discusión legislativa.....	28
III. El papel de control parlamentario.....	28
A. La responsabilidad ministerial.....	28
B. El control informativo.....	29
CUARTA PARTE: EL PAPEL POLÍTICO DEL GRUPO	31
I. La importancia política del grupo.....	31
A. Un instrumento mediático	31
B. La disciplina de voto	32
C. La desaparición del diputado.....	33
II. La matización del papel del grupo.....	34
CONCLUSIÓN	37

BIBLIOGRAFIA.....	39
Bibliografía española.....	39
Bibliografía francesa	40
Sitios web	41

INTRODUCCIÓN

En España como en Francia, el movimiento actual de “racionalización del parlamentarismo” implica, entre otras, que los principales sujetos de la vida parlamentaria ya no son los diputados, sino los grupos parlamentarios. La importancia creciente de estos sujetos colectivos precisa un estudio profundizado para entender mejor cómo funcionan nuestros Parlamentos contemporáneos, la institución misma que crea la ley, “expresión de la voluntad general”¹. El rol de los grupos parlamentarios tiene dos vertientes. Se compone tanto del papel previsto expresamente por las normas que los rigen, como del papel práctico, esto es político, desarrollado a lo largo de las sucesivas legislaturas, interpretando esas mismas normas. Los grupos parlamentarios han sido definidos por la doctrina de varias formas. Una definición clásica es la de Waline, que entiende el grupo parlamentario como “*la reunión en el seno de una Asamblea parlamentaria y según las reglas establecidas por el Reglamento de ésta de un cierto número de elegidos que, teniendo en común un cierto ideal político, tratan de dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas del momento*”². Por lo tanto, atribuye a los grupos parlamentarios cuatro características principales. Son entidades colectivas; cuyos miembros tienen una legitimidad procedente directamente de las urnas; constituidas voluntariamente por sus miembros que comparten opiniones políticas similares; y tienen que cumplir los requisitos establecidos en el ordenamiento parlamentario de cada país. Otra definición interesante es la de Di Ciolo, según la cual son “*organizaciones estables de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o como fuere profesantes de la misma ideología política, y provistos de una sólida disciplina*”³. Estos dos autores han definido de manera general los grupos parlamentarios, pudiendo aplicar esas definiciones a cualquier país en el cual son previstos en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, tanto la naturaleza jurídica como el papel desempeñado en los sistemas políticos de los distintos países difieren en determinados puntos. La comparación entre Francia y España es significativa en este sentido: los dos sistemas comparten tanto similitudes como diferencias, que este trabajo pretende explicar. Esta comparación de los dos sistemas tiene como objetivos entender mejor cada sistema, destacar las ventajas e inconvenientes de cada uno y sacar provecho de esta enseñanza. Antes de todo, cabe señalar que, en Francia, la doctrina francesa y el Consejo

¹ Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789

² Jean WALINE, « Les groupes parlementaires en France », RDP, n°6, 1961

³ DI CIOLO, V.: “Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica”, Milan, 1980

Constitucional⁴ entienden que la genérica mención a los “grupos políticos” comprende los grupos parlamentarios. Además, aunque los dos países constituyen regímenes parlamentarios, estos presentan diferencias relevantes. En efecto, el régimen parlamentario español puede asimilarse al modelo parlamentario que existe en Gran Bretaña, mientras que Francia se desmarca de este modelo para conciliar características del régimen parlamentario con otras del régimen presidencial, que existe por ejemplo en Estados Unidos. Por lo tanto, se habla de régimen semi-presidencial para tratar de Francia.

El principio representativo, que rige tanto en Francia como en España, implica que cada diputado representa la nación entera, ocupa escaño a título personal y contribuye con su voto a la expresión de la voluntad general. En este sentido, en Francia, según el artículo 27 de la Constitución, “Todo mandato imperativo es nulo. El derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal”⁵. Igualmente, la Constitución española prohíbe el mandato imperativo a través del artículo 67.2⁶. Esta prohibición del mandato imperativo tiene como corolario la prohibición de los grupos de defensa de los intereses particulares. Sin embargo, suelen agruparse por afinidad política, a través de los grupos parlamentarios.

El presente estudio tiene un interés particular en la actualidad política y mediática. En España, la importancia del grupo parlamentario ha sido puesta de relieve particularmente después de las recientes elecciones generales: en efecto, en España, desempeñan un papel primordial a la hora de investir a un nuevo Presidente del Gobierno. En Francia, resulta ser relevante para entender los conflictos existentes actualmente entre la Presidencia actual de Francois Hollande, el grupo parlamentario que le corresponde y el partido socialista.

Este trabajo se centra en el Congreso de los Diputados en España y en la Asamblea Nacional en Francia, los cuales corresponden a la Cámara Baja del Parlamento. Por lo tanto, no se estudiará los grupos parlamentarios presentes en el Senado, tanto en España como en Francia. Esta preferencia se explica por dos motivos objetivos. Primero, cabe decir que, en los dos países, la Cámara Baja tiene mucha más importancia que la Alta. Así, por ejemplo, en España, el Congreso de los Diputados tiene en última instancia plena capacidad para aceptar o no las enmiendas y levantar al veto, lo que lleva a considerar el sistema como “*un bicameralismo imperfecto, descompensado a favor del Congreso*”⁷. El Senado español es

⁴ Sentencia del Consejo Constitucional de los días 17, 18 y 24 de junio de 1959

⁵ “Tout mandat impératif est nul. Le droit de vote des membres du Parlement est personnel”

⁶ “Los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”

⁷ Petición de informe sobre la reforma constitucional enviada por el Gobierno al Consejo de Estado en 2005

objeto de muchas críticas actualmente, lo cual conduce al planeamiento de reformas o de su supresión. Asimismo, en Francia, el Senado esta puesto en tela de juicio en cuanto a su eficacia y su legitimidad, percibido por los ciudadanos como una “institución arcaica”⁸. El segundo motivo se explica por las grandes disimilitudes que existen entre el Senado en España y el Senado en Francia. En efecto, en España, se trata de un Estado constituido por Comunidades autónomas, mientras que, en Francia, se trata de un Estado particularmente centralizado al nivel político. Por lo tanto, en España, el Senado es una cámara de representación territorial compuesto de senadores representantes de las Comunidades Autónomas y de senadores representantes de las Provincias, aunque en Francia representa las colectividades territoriales y los franceses en el extranjero⁹. Además, también el modo de elección resulta diferente. En Francia, los senadores son elegidos por la vía del sufragio indirecto, a través de un Colegio electoral compuesto de diputados, senadores, de consejeros regionales, generales y municipales. En España, existe un doble procedimiento. Los senadores de las Provincias son elegidos por el sufragio universal directo, en cada circunscripción provincial. Los senadores de las Comunidades Autónomas son designados por los miembros de los Parlamentos autonómicos, por la vía del sufragio indirecto.

Los antecedentes históricos de la existencia de los grupos parlamentarios y de su reconocimiento presentan diferencias entre los dos países. En Francia, rige una tradición según la cual los elegidos se agrupan por motivo de su sensibilidad política. Por ejemplo, durante la Revolución francesa, los diputados se encontraban de manera geográfica: los *Girondins* en la derecha, los *Modérés* en el centro y la *Montagne* a la izquierda. Durante la Tercera Republica (1870-1940), se consagró la existencia de grupos parlamentarios. En 1910, un Reglamento de la Cámara de los Diputados validó explícitamente la existencia de grupos. Luego, a través del artículo 11 de la Constitución de la Cuarta Republica (1946-1958), se preveía la elección de la Mesa por la modalidad de la representación proporcional de los grupos. Sin embargo, esta mención de los grupos fue suprimida por la revisión de la Constitución del 7 de diciembre de 1954. Finalmente, fue solamente en 2008, a través de la revisión de la Constitución de la Quinta República, que se reconoció expresamente los grupos parlamentarios. En España, se reconoció explícitamente la existencia de “minorías” por oposición a la mayoría parlamentaria, en el régimen de la Constitución de 1876. Luego, en el artículo 62 de la Constitución de 1931, el concepto se tradujo por el término de “fracciones

⁸ http://www.lemonde.fr/idees/article/2011/09/28/le-senat-a-l-heure-du-changement_1578774_3232.html

⁹ Vease el artículo 24 de la Constitución francesa

políticas”. Además, el Reglamento provisional de las Cortes Constituyentes presentó esos grupos como entidades que tienen como misión impulsar las tareas de las Cámaras. Asimismo, se establecieron las condiciones para su constitución y para la formación de las comisiones. El Reglamento parlamentario confirmó esta implantación de los grupos dentro del sistema. Después de la guerra civil y del régimen de Franco, reapareció la noción de los grupos parlamentarios durante la Transición democrática, en el marco de la Norma de la Presidencia de las Cortes del 8 de julio de 1977 y de los Reglamentos provisionales del Congreso y Senado. Así, a pesar de las diferencias históricas, en ambos casos los grupos parlamentarios han sido reconocidos y luego regulados a través de varias etapas sucesivas.

Las problemáticas destacadas a través de este estudio se plantean tanto en cuanto al sistema español como al sistema francés, con el objetivo de realizar una comparación. ¿Cuáles son las reglas básicas existentes relativas a la constitución, el funcionamiento y la disolución de un grupo parlamentario?, ¿Cómo se define jurídicamente el grupo parlamentario?, ¿Cuál es el papel de los grupos previsto por las diversas normas reguladoras?, ¿Han desarrollado otro papel, más bien político?

En primer lugar, se estudiará la regulación de los grupos parlamentarios en el seno del Congreso de los Diputados y de la Asamblea Nacional. En segundo lugar, se analizará la naturaleza jurídica del grupo parlamentario, a través del estudio de sus conexiones con el partido político y con los diputados. En tercer lugar, se pretende describir las funciones de los grupos parlamentarios otorgadas por las normas reguladoras. En cuarto lugar, se estudiará la importancia de los grupos parlamentarios desarrollada por la práctica política a lo largo de las legislaturas.

PRIMERA PARTE: LA REGULACIÓN DEL GRUPO PARLAMENTARIO EN EL PARLAMENTO

1) La normativa

De manera general, en los regímenes parlamentarios, se regula el tema de los grupos parlamentarios a través del Reglamento de la Asamblea. En estos reglamentos, se suele regular la creación, el funcionamiento y las facultades parlamentarias de los grupos. Además, los Estatutos de los partidos y de los grupos parlamentarios pueden regular el tema. También se puede incluir algunas referencias dentro de la Ley fundamental.

En Francia, se hace mención de los grupos parlamentarios dentro de la Constitución del 4 de octubre de 1958, a lo largo de tres artículos: los artículos 48, 50.1 y 51.1¹⁰. Es el Reglamento de la Asamblea Nacional el que regula la materia, especialmente en el Capítulo V que se dedica a los grupos, que va del artículo 19 hasta el artículo 23, pero también a lo largo del resto del Reglamento.

Asimismo, en España, la Constitución de 1978 hace una alusión genérica a los grupos en el artículo 72 de la Constitución. Luego, hace referencia explícitamente a los grupos parlamentarios en su artículo 78.1¹¹. Además, el Título II del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1982 se dedica a los Grupos Parlamentarios, del artículo 23 hasta el artículo 29, pero también se hace referencia a los grupos a lo largo del Reglamento.

¹⁰ Artículo 48: “Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l’initiative des groupes d’opposition de l’assemblée intéressée ainsi qu’à celle des groupes minoritaires. »
Artículo 50.1 : « Devant l’une ou l’autre des assemblées, le Gouvernement peut, de sa propre initiative ou à la demande d’un groupe parlementaire au sens de l’article 51-1, faire, sur un sujet déterminé, une déclaration qui donne lieu à débat et peut, s’il le décide, faire l’objet d’un vote sans engager sa responsabilité.
Artículo 51.1 : « Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d’opposition de l’assemblée intéressée ainsi qu’aux groupes minoritaires. »

¹¹ “En cada Cámara habrá una Diputación Permanente compuesta por un mínimo de veintiún miembros, que representarán a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica”

2) La clasificación de grupos

En Francia, existe una clasificación estricta de los grupos prevista por la Constitución desde su revisión del 23 de julio de 2008. Se distingue tres tipos de grupos diferentes. Primero, hay el grupo mayoritario. Luego, hay los grupos de oposición a la mayoría gubernamental. Y por fin, hay los grupos minoritarios, esto es, los grupos que no se han declarado de oposición, salvo el grupo dentro de ellos que computa el efectivo más elevado¹². Con otras palabras, solo los grupos de oposición tienen que declararse así. Entonces, todos los grupos que no se han declarado de oposición son grupos minoritarios, salvo el grupo mayoritario, que constituye el grupo que soporta el Gobierno. Esta clasificación tiene una cierta relevancia a la hora de distribuir las competencias de los grupos, como lo veremos posteriormente. En realidad, se ha reconocido expresamente la relevancia de los grupos de oposición y de los grupos minoritarios para una finalidad pura de estrategia política. En efecto, permitía asegurarse el voto de los centristas para aprobar la revisión de la Constitución¹³.

En España, en cambio, ya sea en la Constitución o en el Reglamento del Congreso de los Diputados, no hay una clasificación de los grupos. Sin embargo, aunque los textos no prevén la existencia de distintos grupos, siempre hay en la práctica los grupos que apoyan al Gobierno y que permiten su elección, y los otros que se consideran de la oposición. Sin embargo, al contrario de Francia, esta posible distinción entre dos tipos de grupos no tiene consecuencia ninguna en cuanto a las competencias otorgadas al grupo. Así, en virtud del artículo 29 del Reglamento, “todos los Grupos Parlamentarios, con las excepciones previstas en el presente Reglamento, gozan de idénticos derechos.”

En la legislatura actual, en Francia, existen 6 grupos parlamentarios. El grupo mayoritario es el grupo « Socialiste, républicain et citoyen ». Los grupos de oposición son los grupos « Les Républicains » y « Union des démocrates et indépendants ». Los grupos minoritarios son los grupos “Radical, républicain, démocrate et progressiste », « Écologiste » y « Gauche démocrate et républicaine ».

En España, existen en la nueva legislatura 8 grupos parlamentarios: el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, el Grupo Parlamentario Socialista, el Grupo Parlamentario Podemos-

¹² Véase el artículo 19.4 del Reglamento

¹³ http://www.droitconstitutionnel.org/congresLyon/CommLD/D-monge_T3.pdf

En Comú Podem-En Marea, el Grupo Parlamentario Ciudadanos, el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Llibertat), el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) y el Grupo Parlamentario Mixto. Veremos más adelante en qué consiste el grupo mixto.

3) La constitución de un grupo

En principio, para constituir un grupo parlamentario, se ha de cumplir determinados requisitos, que pueden variar en función del sistema. Así, se puede requerir la concurrencia de un número mínimo de parlamentarios; o el porcentaje de miembros de la Cámara, como en Alemania; o la combinación de varios requisitos. No obstante, puede ser también que no haya ninguna condición numérica prevista, como es el caso en Gran Bretaña.

En Francia, el artículo 19.1 del Reglamento requiere la concurrencia de un número mínimo de diputados. Este umbral instaurado constituye un reto primordial para los partidos políticos. Así, un umbral demasiado bajo aumenta el número de grupos, lo que puede conducir a una parálisis del trabajo parlamentario; en cambio, un umbral demasiado alto puede ir en menoscabo de la exigencia de un pluralismo político. Por eso, el umbral fue el objeto de varias reformas del Reglamento de la Asamblea Nacional: era de 30 a partir de 1959, luego de 20 desde 1988, para acabar con un 15 desde 2009. En 1988, fue bajado para permitir al Partido comunista conservar una expresión política autónoma, a pesar de los malos resultados de las elecciones legislativas de los días 5 y 12 de junio. En 2009, permitió a los “radicales de la izquierda” formar un grupo, a cambio de un apoyo crucial a la hora de revisar la Constitución.

En España, en virtud del artículo 23 del Reglamento, se propone una combinación de varios requisitos. Así, se puede constituir un grupo con un número mínimo de 15 diputados o con un número de escaños no inferior a 5 y al menos equivalente al 15% de los votos en las circunscripciones en las cuales han presentado candidatura o al menos al 5% de los votos emitidos en el conjunto del país. Esta concurrencia de requisitos se explica por la estructura territorial del Estado español, con lo cual este sistema permite la integración de los partidos regionales. A la hora de validar los requisitos, el cómputo puede resultar bastante complicado y controvertido. Por ejemplo, fue el caso del partido vasco Amaiur, cuyo grupo parlamentario fue rechazado por la Mesa del Congreso en 2011, por no alcanzar el 15% de los votos en

Navarra. En este caso, la Mesa del Congreso adoptó una interpretación estricta, requiriendo que el grupo cumpla el 15% de los votos en cada circunscripción. Los favorables a una interpretación flexible alegaban que se podía tomar en cuenta la media porcentual de los votos obtenidos en las cuatro circunscripciones, lo cual, en este caso, permitía la formación del grupo¹⁴. Otro ejemplo del mismo año 2011 es el caso de Unión Progreso y Democracia (UPyD), el cual no cumplía el requisito de los 5% de los votos emitidos en el conjunto del país¹⁵. Sin embargo, este último pudo finalmente formar un grupo propio gracias a la figura del “diputado prestado”¹⁶. Consiste en una práctica no prevista en las normas, pero bastante generalizada en España. Permite a formaciones políticas minoritarias que no cumplen los requisitos para formar un grupo parlamentario, hacerlo en la práctica a través de la negociación política.

El momento de la constitución de un grupo resulta ser, lógicamente, al inicio de cada nueva legislatura, con el objetivo de trasladar a la Cámara los nuevos resultados electorales. Pero en algunos sistemas, se posibilita la constitución de nuevos grupos a lo largo de la legislatura, como en Francia. El procedimiento se compone de la entrega a la Presidencia de una declaración política firmada por los miembros del grupo, acompañado de una lista de los miembros y diputados “apparentés”, es decir diputados asimilados, y el nombre del presidente del grupo. Además, se puede mencionar la pertenencia del grupo a la oposición. Se publica luego en el *Journal Officiel*, equivalente del Boletín Oficial del Estado. En cambio, en España, no se puede constituir un grupo después del inicio de la legislatura, sino solo dentro de los 5 días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso. Según el artículo 24 del Reglamento, se constituye mediante escrito a la Mesa de la Cámara, firmado por todos los diputados que forman el grupo, incluyendo el nombramiento del portavoz. Además, se ha de computar el número de diputados para comprobar que se cumplen los requisitos del artículo 23.

En España, se prevé además que no pueden constituir dos grupos distintos diputados que pertenezcan al mismo partido¹⁷. La lectura de este artículo ha planteado cuestiones en la actualidad, por el partido Podemos. En efecto, este partido pretendía proponer cuatro grupos diferenciados en el Congreso de los Diputados, justificándose en que estos grupos no

¹⁴ http://politica.elpais.com/politica/2011/12/15/actualidad/1323974945_909813.html

¹⁵ <http://www.rtve.es/noticias/20111121/posibles-grupos-parlamentarios-amaiur-upyd-manos-mesa-del-congreso/477098.shtml>

¹⁶ <http://www.lne.es/asturias/2011/12/16/sostres-apoyara-rosa-diez-tenga-grupo-congreso/1171781.html>

¹⁷ Véase el artículo 23.2 Reglamento

pertenecían realmente al mismo partido Podemos, sino que eran formaciones distintas en Catalunya, en Galicia y en la Comunidad Valenciana, respectivamente, “En Comú Podem”, “En Marea” y “Compromís-Podemos”. Sin embargo, la Mesa resolvió la cuestión rechazando la constitución de los distintos grupos propuestos¹⁸.

4) Los no pertenecientes a un grupo parlamentario

La mayoría de los ordenamientos prevén la posibilidad de no formar parte de un grupo, como es el caso en Francia. Estos diputados que no forman parte de un grupo se llaman los “no inscritos”. Esta situación puede presentarse por dos motivos: porque el diputado no ha podido formar un grupo propio por las condiciones numéricas de constitución, y/o porque no quiere formar parte de un grupo existente. De manera excepcional, algunos ordenamientos prevén la existencia de un grupo que reúna los diputados no pertenecientes a un grupo parlamentario determinado, como es el caso en España. El ordenamiento español prevé la existencia de un Grupo mixto que reúna todos los diputados que no forman parte de otro grupo¹⁹. Así, todos los que no forman parte de un grupo quedan integrados, de manera automática, al Grupo mixto. Asegurar la pertenencia a un grupo de todos los diputados permite garantizar el ejercicio del mandato parlamentario a todos los diputados en condición de igualdad²⁰. Sin embargo, este grupo parlamentario mixto no presenta las mismas características que los otros grupos. En efecto, no hay un umbral determinado para su constitución; no está vinculado a una fuerza política; y no está constituido de forma voluntaria. Además, la organización y el funcionamiento del Grupo mixto resulta ser muy diferente a los de los otros grupos. Así, a título de ejemplo, cada integrante del grupo será portavoz del grupo durante un periodo limitado. A pesar de las diferencias de figuras para organizar los diputados que no forman parte de un grupo parlamentario ordinario entre Francia y España, presenten pocas diferencias y, por lo tanto, pueden considerarse similares.

¹⁸

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/SalaPrensa/NotPre?_piref73_7706063_73_1_337373_1337373.next_page=/wc/detalleNotaSalaPrensa&idNotaSalaPrensa=18926&anyo=2016&mes=1&pagina=1&mostrarvolver=S&movil=null

¹⁹ Véase el artículo 25 del Reglamento

²⁰ SAIZ ARNAIZ, Alejandro: Los grupos parlamentarios, Monografías Congreso de los Diputados, p 240

Además, en Francia, se prevé la posibilidad de “aparentarse” a un grupo parlamentario²¹, con su aprobación. Los *apparentés* no entran en cuenta dentro del número mínimo necesario para constituir un grupo. No obstante, son integrados en el efectivo del grupo para todos los otros aspectos de la vida parlamentaria. Al día de hoy, son 19 diputados *apparentés*: 12 del grupo mayoritario, “Socialiste, républicain et citoyen”, y 7 del grupo de oposición mayoritario, “Les Républicains”. Además, los no inscritos pueden agruparse dentro de una formación administrativa para beneficiar de las prerrogativas acordadas a los grupos, como la nominación de los miembros de las comisiones. Pero esta formación administrativa no representa un movimiento político propio, ya que los diputados que forman parte pueden ser de opiniones políticas muy diversas. Además, cabe decir que los diputados no inscritos no benefician de los medios otorgados a los grupos, como las subvenciones de funcionamiento que ayudan a la realización del trabajo parlamentario.

5) La modificación de grupo

Después de la constitución de los grupos, estos se pueden modificar, como consecuencia de divergencias de opiniones políticas aparecidas a lo largo de la legislatura. En España, se permite realizar este cambio de grupo solo dentro de los cinco primeros días de cada período de sesiones, con la aceptación del portavoz del grupo²². Además, se permite también la incorporación de un diputado que adquirió esta función después de la sesión constitutiva del Congreso dentro de los cinco días siguientes a dicha adquisición²³. En Francia, se puede modificar un grupo con la firma del diputado en cuestión si se trata de una dimisión, con la firma del presidente del grupo si se trata de una exclusión, y con las dos firmas si se trata de una incorporación. Se tendrá que avisar al Presidente de la Asamblea Nacional, y será publicado en el *Journal Officiel*.

6) La extinción de un grupo

²¹ Véase el artículo 19.7 del Reglamento

²² Véase el artículo 27.1 del Reglamento

²³ Véase el artículo 26 del Reglamento

La primera causa de extinción de un grupo es el final de la legislatura. En efecto, como lo afirma Torres del Moral, “mal puede calificarse de parlamentario un grupo cuando el Parlamento está disuelto”²⁴. El segundo motivo de extinción de un grupo es su autodisolución, cuando ya no hay voluntad de formar un grupo. Sin embargo, esta situación es bastante improbable ya que, cuando existen conflictos dentro de un grupo, se recurre muchas veces al abandono del grupo de uno o varios diputados²⁵.

El Reglamento español prevé el tercer motivo de extinción de un grupo, cuando los miembros de un grupo se reduzcan de tal manera que llegue a “un número inferior a la mitad del mínimo exigido para su constitución”, lo cual tendrá que conducir a la disolución del grupo. Implica también que esos miembros pasarán automáticamente a formar parte del Grupo Mixto²⁶.

En Francia, la disolución de un grupo no está regulada en el Reglamento de la Asamblea Nacional. No obstante, las causas de disolución son las mismas. Recientemente, el grupo secesionista “Rassemblement-UMP” (R-UMP) liderado por François Fillon, formado en un momento de crisis del partido político UMP, fue finalmente disuelto voluntariamente por sus miembros, los cuales decidieron reintegrar el grupo UMP. La Conferencia de los Presidentes hizo constar en acta esta disolución, la cual fue publicada en el *Journal Officiel*²⁷.

7) La financiación de los grupos

Según el artículo 28 del Reglamento del Congreso de los Diputados, los grupos parlamentarios disponen de “una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos”. Según el mismo artículo, los grupos tendrán que llevar una contabilidad específica de la subvención, a poner a la disposición de la Mesa del Congreso cuando lo solicita. Esta subvención tiene la condición de fondo público del Estado. En 2016, se ha otorgado un importe de 28.597,08 € mensuales para cada grupo

²⁴ TORRES DEL MORAL, Antonio: Los grupos parlamentarios, p 41

²⁵ SAIZ ARNAIZ, Alejandro: Los grupos parlamentarios, Monografías Congreso de los Diputados, p 169

²⁶ Véase el artículo 27. 2 del Reglamento

²⁷ <http://www.ledauphine.com/politique/2013/01/15/assemblee-la-dissolution-du-groupe-filloniste-r-ump-officielle>

parlamentario y una subvención variable en función del número de diputados de 1645,49 € mensuales por cada diputado²⁸.

También en Francia los grupos parlamentarios reciben una subvención cuya cuantía es proporcional a su importancia numérica. Igualmente, benefician de locales para su secretariado y de salas de reunión.

²⁸http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/RegEcoyProtSoc/regimen_economico_diputados.pdf

SEGUNDA PARTE: LA NATURALEZA JURÍDICA DEL GRUPO PARLAMENTARIO

La cuestión de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios es una cuestión que ha sido objeto de debates, y que todavía lo sigue siendo por parte de la doctrina jurídica²⁹. Esta cuestión tiene mucho que ver con las relaciones que existen entre el partido y el grupo, tanto las previstas como las que resultan de hecho. En los hechos, un grupo parlamentario puede tener el mismo nombre que el partido que le corresponde, o puede tomar otro nombre diferente. Igualmente, un grupo parlamentario puede incluir solo diputados adherentes a un partido, o a varios partidos. Por lo tanto, varias teorías existen a propósito de la naturaleza jurídica de los grupos, y resulta difícil decidir a favor de una o de otra.

1) Órganos de partidos políticos

La primera tesis es la que presenta el grupo parlamentario como un órgano del partido político. P. Mair³⁰ se une a esta teoría, subrayando las relaciones de los grupos con las formaciones políticas que hacen de esos grupos “órganos de partidos” en las Asambleas, “encargados de la vida pública”. En este sentido, el Tribunal Constitucional reconoce, por el Auto 12/1986, de 15 de enero, que los grupos parlamentarios constituyen una «emanación de los partidos políticos», para distinguirlos del propio «diputado como persona física sujeto de derecho». Otra prueba de la relación estrecha entre el grupo y el partido es, como lo hemos visto antes a la hora de estudiar la regulación normativa de la constitución de los grupos parlamentarios en España, la afirmación contenida en el Reglamento del Congreso de los Diputados según la cual “en ningún caso pueden constituir Grupo Parlamentario separado Diputados que pertenezcan a un mismo partido”³¹. No quiere decir que un grupo ha de ser constituido por diputados que pertenecen a un solo partido, pero impide que un mismo partido sea representado por dos grupos parlamentarios. En Francia, la regulación es diferente. Prevé que los diputados han de formar un grupo por afinidades políticas³². Este concepto de afinidad política es más amplio que el de partido. Por lo tanto, no se asocia directamente el grupo al

²⁹ SAIZ ARNAIZ, A.: «Los grupos parlamentarios», Monografías Congreso de los Diputados, p 289

³⁰ KATZ R. S. y MAIR P.: « Transnational party federations, European parliamentary party groups, and the building of Europarties »

³¹ Véase el artículo 23.2 del Reglamento

³² Véase el artículo 19.1 del Reglamento

partido. De hecho, es una reunión de parlamentarios que tienen las mismas opiniones políticas, de tal manera que constituyen aproximadamente la representación de los partidos políticos en el plan parlamentario. Esta previsión de la regulación francesa no resuelve para una relación claramente directa entre el grupo y el partido político. Sin embargo, el propio sitio web de la Asamblea Nacional francesa explica que “los grupos políticos constituyen la expresión organizada de los partidos y formaciones políticas en el seno de la Asamblea, y permiten a los diputados agruparse en función de su afinidad”. Esta frase parece asimilar el concepto de afinidad política con el de partido político, de tal manera que uno solo no pueda ir sin el otro.

Se demuestra también esta fuerte relación entre el grupo y el partido por los mecanismos previstos dentro de los estatutos de los partidos y los reglamentos de los grupos. Se puede decir que existen dos vías que permitan al partido tener una fuerte influencia sobre el grupo. La primera vía, la ideológica, consiste en la “introducción en el grupo parlamentario de la línea doctrinal y política del partido”. La segunda vía, la organizativa, consiste en “las conexiones orgánicas entre el grupo parlamentario y el partido político”³³. Así, a título de ejemplo de conexión ideológica entre partido y grupo, se prevé en el Estatuto del Partido Popular (PP) que “Los Grupos Institucionales del Partido Popular atenderán su actuación a las instrucciones que emanen de los Órganos de Gobierno del Partido”³⁴. Subraya la influencia doctrinal del Partido sobre el grupo. El grupo obedece directamente a las instrucciones que proceden del Partido. Asimismo, el artículo 78 del Estatuto del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) prevé que “en todos los casos, las personas miembros del Grupo Parlamentario Federal están sujetas a la unidad de actuación y disciplina de voto”. Además, el artículo 76 del mismo Estatuto afirma que “Quienes sean miembros del Grupo Parlamentario Federal del PSOE asumen y están obligados a acatar la declaración de principios y resoluciones aprobados en el Congreso Federal del Partido. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones aplicarán las resoluciones y acuerdos adoptados expresamente por los órganos de dirección del Partido. Para aquellos supuestos en los que no existiere acuerdo o resolución de los órganos de dirección del Partido, la disciplina parlamentaria se basará en el respeto a los acuerdos debatidos y adoptados por mayoría en el seno del Grupo Parlamentario.” Así, las decisiones tomadas por el partido han de aplicarse por el grupo; y solo habrá lugar a debate dentro del grupo sobre las cuestiones que no hayan sido resueltas por el partido. Además, el

³³ PAUNER CHULVI Cristina, “El estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”, p 15

³⁴ Artículo 58 del Estatuto del Partido Popular

artículo 81 del Estatuto del PSOE prevé la posibilidad de que el grupo sea formado en parte por diputados que no pertenecen al Partido, pero en este caso, exige una importante disciplina de voto que quita la posibilidad de divergencia de opiniones. En efectos, dice que “Aquellos parlamentarios o parlamentarias que no estén afiliados/as al PSOE, pero que deseen inscribirse en el Grupo Parlamentario Federal del PSOE, pueden hacerlo siempre que acepten las obligaciones que figuran en los artículos 76 y 78 de estos Estatutos, previa propuesta del Secretario/a General del Grupo Socialista que apruebe la Comisión Ejecutiva Federal. En ningún caso podrán representar al Grupo Socialista respectivo”. La idea es la misma en cuanto al Partido Socialista francés (PS), según lo previsto en su Estatuto. En efecto, dice que “los miembros del grupo socialista en el Parlamento aceptan las reglas internas del partido y se conforman a su táctica. En todo caso, han de respetar la regla de la unidad de voto de su grupo”³⁵.

Ahora, en cuanto a las conexiones orgánicas entre los partidos y los grupos, resulta ser que son significativas. Lo explicitan Pierre Avril y Jean Gicquel cuando escriben que “las relaciones de los grupos con los partidos, cuya expresión parlamentaria son, mucho tiempo controvertida, tienden a resolverse al favor de una especie de “unión personal” asegurada por la presencia de los principios dirigentes del partido en el grupo, y recíprocamente, por la de los dirigentes del grupo en el partido”³⁶. Así, por ejemplo, se prevé en el Estatuto del Partido Popular que “El Presidente del Partido será Presidente del Grupo Parlamentario del Congreso”³⁷. Igualmente, aunque no sea expresado en el Estatuto del PSOE, el Secretario General del partido es también el presidente del grupo parlamentario socialista. La combinación de esas dos cargas políticas existe de manera general en el sistema parlamentario español. El hecho de no distinguir las personalidades que mandan el grupo y el partido muestra claramente la conexión que existe entre las dos entidades. La dirección política del partido resulta ser la misma que la del grupo. Sin embargo, a diferencia del sistema español, esta específica conexión orgánica no existe en el régimen francés. El presidente del partido no puede ser presidente del grupo. Así, el presidente del grupo parlamentario “Les Républicains” es el diputado Christian Jacob mientras que el Presidente del Partido Les Républicains es Nicolas Sarkozy. Igualmente, el presidente del Grupo “Socialiste, Républicain et Citoyen” es

³⁵ Artículo 5.4.3 : “Les membres du groupe socialiste au Parlement acceptent les règles internes du parti et se conforment à sa tactique. En toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l’unité de vote de leur groupe. En cas d’infraction à cette règle, le Conseil national peut faire jouer les dispositions prévues à l’article 4.3.2 »

³⁶ AVRIL Pierre et GICQUEL Jean, « Droit parlementaire », Montchrestien p.76

³⁷ Artículo 58 del Estatuto del Partido PP

Bruno Le Roux mientras que el Primer Secretario del Partido Socialista es Jean-Christophe Cambadélis. Podemos concluir que, en Francia, la relación orgánica entre partido y grupo no es tan estrecha: todavía existen dos presidencias distintas.

Además, esta teoría tiene que matizarse por diversos argumentos. Primero, esta vinculación partido-grupo, en ningún caso, esta formalizada jurídicamente. Segundo, el grupo mixto que existe en España no resulta proviniendo de ningún partido. Sin embargo, cabe decir que esta figura del grupo mixto no existe en Francia: los diputados que no pertenecen a un grupo resultan ser considerados como “no inscritos”. Tercero, de hecho, los partidos políticos no tienen ningún poder legal sobre los grupos parlamentarios. Así, por ejemplo, los partidos no pueden obligar los diputados a que abandonen el escaño. En cambio, en la práctica, sí que pueden obligar a un diputado dejar el grupo. Además, según el ordenamiento jurídico español y para el Tribunal Constitucional, el grupo parlamentario no puede ser considerado como un órgano del partido. En efecto, a través de la Sentencia 36/1990, de 1 de marzo, el Tribunal Constitucional, refiriéndose de forma explícita a la cuestión de la naturaleza de los grupos parlamentarios, rechaza claramente la identidad entre grupo parlamentario y partido político. Afirma expresamente que “resulta indudable la relativa disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades”. Además, en Francia, hubo ejemplos a lo largo de la historia, de grupos parlamentarios que no estaban vinculados con partidos políticos. Así, el grupo Gauche Démocrate et Républicaine (GDR) era un grupo compuesto de diputados comunistas, ecologistas, socialistas... Permitía a sus miembros sacar provecho de las ventajas otorgadas por el hecho de pertenecer a un grupo. Pero este grupo solo podía sobrevivir con la condición imprescindible de que cada uno conserva su libertad de voto. Otro ejemplo francés es el del grupo “République et Liberté”, compuesto de diputados de izquierda, centro y derecha resultantes de pequeñas formaciones o de diputados no inscritos.

2) Órganos de la Cámara

Estos contraargumentos llegan a la segunda tesis según la cual el grupo sería un órgano de la Cámara. Por eso se les llaman, al menos en España, grupos parlamentarios, ¿no? En efecto, cabe recordar que, en Francia, se suele utilizar la fórmula de “grupo político”. Según esta teoría, los grupos parlamentarios han sido creados para permitir una mayor

funcionalidad del Parlamento, así como para asegurar una representación de todas las formaciones políticas, aun las minoritarias.

Diversos argumentos permiten llegar a esta teoría. Primero, los grupos parlamentarios son regulados en primer lugar en los reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, cabe señalar que estos reglamentos son sumarios sobre los órganos de los grupos y sobre sus modalidades de funcionamiento. Generalmente, solo regulan lo que tiene respecto a su existencia que afecte la institución parlamentaria. De hecho, son los Estatutos de los Partidos los textos que regulan en concreto los grupos. Otro argumento se apoya sobre el hecho de que la inscripción en los grupos se limita a los miembros de las Asambleas legislativas y que su actividad se lleva a cabo en el seno de estas. Además, el Parlamento destina directamente una parte de su presupuesto a los grupos.

Sin embargo, la mayoría de la doctrina no comparte esta teoría. En efecto, estos argumentos no permiten hacer entrar la figura del grupo en el concepto de órgano parlamentario. De hecho, “los grupos no expresan nunca la voluntad de la Cámara”³⁸. Resulta entonces una “imposible imputación al Parlamento”³⁹ de los actos realizados por los grupos. Por lo tanto, la proposición de calificación del grupo parlamentario como órgano de la Cámara tiene que ser rechazada.

3) Asociaciones

Por fin, otra teoría, que encuentra ser mayoritaria en la doctrina española, se basa sobre la naturaleza asociativa de los grupos parlamentarios. Según J.A. VÍBORAS JIMÉNEZ se trata de “asociaciones de Derecho Privado investidas de funciones públicas”⁴⁰; igualmente, según A. TORRES DEL MORAL, se trata de “asociaciones privadas que cumplen funciones públicas”⁴¹. Según esta doctrina, el grupo parlamentario cumple todos los requisitos para formar una asociación: una pluralidad de miembros, una organización y un marco para su creación definido por el ordenamiento jurídico, además de ser reconocido por la Constitución Española. Sin embargo, la existencia de un Grupo Mixto, por el cual no cabe voluntad de

³⁸ SAIZ ARNAIZ, A.: “Los grupos parlamentarios”, Monografías Congreso de los Diputados, p 305

³⁹ TORRES DEL MORAL, “Los grupos parlamentarios”, p 58-59

⁴⁰ VÍBORAS JIMÉNEZ, José A. “Los Grupos Parlamentarios. Reflexiones sobre su regulación en España y propuestas de reforma, en SOUTO GALVÁN, Marta E, p.234

⁴¹ A. TORRES DEL MORAL, «Los grupos parlamentarios», Revista de Derecho Político, 9, 1981, págs. 61 y ss

asociarse, queda un matiz importante a esta teoría⁴². Un argumento avanzado por los defensores de esta teoría es el de la cierta autonomía de la cual gozan los grupos parlamentarios, con respecto a tanto la Cámara como el partido político, por ejemplo, en cuanto a su organización interna. Sin embargo, hemos visto que, de hecho, las relaciones más bien políticas del partido sobre el grupo no son insignificantes. Además, algunos autores se oponen a esta teoría, alegando que en el régimen español “ni el Derecho parlamentario, ni ninguna otra rama del ordenamiento del Estado, ni siquiera los estatutos internos de los grupos o de los partidos confieren personalidad jurídica a los grupos parlamentarios”⁴³. En efecto, en principio, la personalidad ha de ser atribuida de forma expresa por el ordenamiento jurídico, y no es el caso en cuanto a los grupos. Sin embargo, la regulación de los grupos por el Reglamento del Congreso de los Diputados muestra un reconocimiento expreso del grupo por el Derecho y apoya entonces en favor de la naturaleza de asociación de los grupos.

En Francia, el artículo 20 del Reglamento afirma que los grupos son constituidos bajo la forma de asociación. En efecto, desde una resolución del 17 de septiembre de 2014 “tendente a modificar el Reglamento de la Asamblea Nacional para dotar los grupos parlamentarios de un estatuto de asociación”, resulta ser obligatorio para los grupos políticos de la Asamblea Nacional constituirse en “asociación de ley 1901”. Antes de esta reforma, se decía que las reuniones de diputados carecían de personalidad moral y que la ley de 1901 sobre las asociaciones no se aplicaba porque “eran fragmentos de uno de los poderes públicos”⁴⁴, según la expresión de Eugène Pierre. Así, “el Reglamento de la Asamblea Nacional era mudo sobre la cuestión del estatuto de los grupos parlamentarios”⁴⁵. Dejaba entonces una total discreción a los grupos para organizarse como lo entendían. De hecho, el grupo socialista y el grupo ecologista eran los únicos que habían decidido establecerse como asociación de ley 1901 antes de la reforma. Los otros grupos solo podían considerarse como grupos *sui generis* o sea “grupos de hecho, creados a finalidades puramente operacionales”⁴⁶. Ahora, con esta nueva naturaleza jurídica, se dice que permite controlar la situación jurídica de los colaboradores de los grupos, promover la formalización de las modalidades de gobernanza y de gestión y así aclarar las responsabilidades de cada persona del grupo. También permite un funcionamiento

⁴² LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS. UNA APROXIMACIÓN AL PROCESO DE JURIDIFICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS de Ángel L. Sanz Pérez

⁴³ MORALES ARROYO, J. M., Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales”, pág. 352.

⁴⁴ Traité de droit politique, électoral et parlementaire, supplément, 5e édition entièrement refondue, 1924, n° 183, p. 276.

⁴⁵ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2194.asp>

⁴⁶ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r2194.asp>

flexible con una cierta libertad contractual y la ausencia de un formalismo particular. Pero, sobre todo, esta reforma ha sido impulsada para garantizar una mayor transparencia del funcionamiento del grupo y de la utilización del dinero público, el día siguiente al escándalo del préstamo de 3 millones de euros realizado, “con mucha discreción”⁴⁷, por el grupo parlamentario “Unión pour un Mouvement Populaire” (UMP) hacia el partido UMP. En efecto, establece condiciones estrictas para su uso y prevé un control para asegurar el respeto de esas condiciones⁴⁸.

4) Conclusión

En mi opinión, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios resulta ser diferente según el punto de vista francés o el punto de vista español. Con la nueva constitución de los grupos parlamentarios bajo la forma de asociación, la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios en la Asamblea Nacional francesa parece claramente apostar para el carácter de asociación. En cambio, la ausencia de esta obligación en el sistema español impide cualificar los grupos parlamentarios de las Cortes Generales de la misma manera.

En cuanto a la teoría de los grupos como órganos de la Cámara, hemos dicho antes que parecía imposible. Con respecto a la teoría de los grupos como órganos del partido, comparto la opinión de que los grupos parlamentarios son vinculados a formaciones políticas que representan dentro del Parlamento pero que esta vinculación no contiene un carácter jurídico sino más bien solo un carácter político⁴⁹.

Así, frente a la dificultad de atribuir una etiqueta a los grupos parlamentarios de las Cortes Generales, muchos autores apuestan para una naturaleza compleja de los grupos. Así, por ejemplo, otra teoría existe según la cual “los grupos son órganos del partido político cuando desempeñan actividades políticas, pero lo son, a su vez, de las Cámaras, cuando desarrollan actividades estrictamente parlamentarias”⁵⁰.

⁴⁷ http://www.liberation.fr/france/2014/09/17/a-l-assemblee-un-statut-d-association-pour-des-groupes-moins-opaques_1101812

⁴⁸ <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rapports/r2194.pdf>

⁴⁹ SAIZ ARNAIZ, A.: “Los grupos parlamentarios”, p 338

⁵⁰ ORTELLS MIRALLES, Ana María: La constitución de los grupos parlamentarios, 2003, Valencia, Cortes Valencianas, p. 29

TERCERA PARTE: EL PAPEL REGLAMENTARIO DEL GRUPO

I. El papel de formación de los órganos

Los grupos parlamentarios desempeñan un papel a la hora de formar otros órganos que integran la Cámara. En efecto, los miembros de los grupos participan, proporcionalmente a su efectivo, a los órganos internos de la Cámara que son las Comisiones, la Mesa y la Junta de Portavoces.

A. Las Comisiones

Las comisiones son órganos internos de la Cámara, compuestos de un número restringido de diputados. Se encargan de preparar el trabajo de las Asambleas sobre cuestiones particulares relacionadas con su competencia. La representación proporcional de los grupos parlamentarios dentro de las Comisiones parlamentarias ha sido instaurada, por primera vez, a través de la reforma francesa del Reglamento de la Asamblea Nacional de 1910. Esta repartición proporcional permite reflejar fielmente la composición de la Cámara. Así, actualmente, en los sistemas parlamentarios, las comisiones se forman teniendo en cuenta la proporcionalidad de fuerzas existentes. Además, sus miembros se nombran y cesan por los grupos. También puede ser que las presidencias de las comisiones se reparten previo acuerdo entre los diferentes grupos político en función de su importancia y fuerza.

En España, según el artículo 40 del Reglamento, las distintas Comisiones del Congreso de los Diputados se constituyen en proporción al número de miembros de los grupos parlamentarios. Además, cada grupo parlamentario designa qué miembros suyos formaran parte de cada Comisión. Las Comisiones eligen de entre sus miembros una Mesa, compuesta de un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios.

En Francia, tanto las comisiones especiales como las comisiones permanentes son constituidas a la proporcional de los grupos, según el artículo 33 y el artículo 37 del Reglamento. La Mesa de las Comisiones se compone de un presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios, elegidos por los miembros de las Comisiones. Sin embargo, el artículo 39 del Reglamento prevé que la Comisión de Finanzas tendrá que ser presidida por un miembro

de un grupo de la oposición. Además, este mismo artículo exige que la composición de la Mesa de las Comisiones reproduzca la configuración política de la Cámara y asegure la representación de todos sus componentes.

B. La Mesa

La Mesa es un órgano colegial encargado de organizar y de dirigir el trabajo de la Cámara. En Francia, el “Bureau” ostenta una posición relevante en cuanto al gobierno y administración interna de las Asambleas. Así, dispone de atribuciones colectivas, en materia de transparencia financiera, de incompatibilidades, de inmunidades parlamentarias. Además, sus miembros gozan de atribuciones especializadas. Sobre todo, es el Presidente que tiene importantes responsabilidades y ejerce un poder de consejo y de influencia. En España, la Mesa es competente tanto en la dirección de los asuntos económicos como de los asuntos de administración interna.

La composición de la Mesa varía según los países. En efecto, la mayoría del tiempo, se compone en función de la proporcionalidad, pero se seleccione sus integrantes a partir del voto directo de los parlamentarios. En otros casos, como en Bélgica o en Italia, la Mesa representa a todos los grupos parlamentarios.

En Francia, la Mesa está presidida por el Presidente de la Asamblea Nacional. Se compone de 22 miembros elegidos cada año por un acuerdo entre los presidentes de los grupos parlamentarios. En caso de desacuerdo, la nominación se hace por escrutinio mayoritario, los presidentes de los grupos proponiendo una lista de sus candidatos para cada función de la Mesa. En principio, tendría que representar la configuración política de la Cámara. En la práctica, no siempre es el caso. Así, a título de ejemplo, el grupo comunista no ocupó escaño, entre 1958 y 1966.

En España, la Mesa se compone del Presidente del Congreso, de cuatro Vicepresidentes y de cuatro Secretarios. La elección de los miembros de la Mesa se realiza por un escrutinio mayoritario corregido. El sistema de voto previsto tiene una particularidad ya que cada diputado solo puede escribir un nombre en la papeleta de votación, uno para los vicepresidentes y otros para los secretarios. Permite asegurar la elección de diputados de

distintas minorías, “pero sin hacer imperativa la proporcionalidad ni la presencia de todas ellas”.⁵¹

C. La Junta de Portavoces

La Junta de Portavoces es un órgano de participación de los grupos parlamentarios en la preparación y coordinación del ejercicio de las competencias de la Cámara. Al contrario de la Mesa que tiene que ser neutro, la Junta de Portavoces es un órgano político. En Francia, se llama la “Conferencia de los Presidentes”.

En España, por mandato reglamentario, el portavoz o suplente de cada grupo integra la Junta de Portavoces. Se reúne bajo la presidencia del Presidente del Congreso. Dispone de facultades como la de ser oída para la ordenación de los debates y votaciones, o para la calificación de las leyes orgánicas. Pero, sobre todo, según el artículo 67 del Reglamento, interviene como órgano decisorio en la fijación del orden del día de la Cámara.

En Francia, la Conferencia de los Presidentes participa a la organización del trabajo y desempeña un papel de enlace entre la Cámara y el Gobierno. Se compone del Presidente y Vicepresidente de la Cámara, de los presidentes de las Comisiones permanentes y especializadas, de los presidentes de los grupos, del presidente de la delegación para la Unión Europea, el “rapporteur general” de la Comisión de las Finanzas y del Ministro de las relaciones con el Parlamento. La Conferencia de los Presidentes decide del orden del día de las Asambleas, pero solo el orden del día complementario. En efecto, la prioridad de la fijación del orden del día pertenece al Gobierno, según el artículo 48 de la Constitución. También puede decidir de organizar el debate, como, por ejemplo, a través de la fijación de la duración del debate, de la repartición de tiempo entre los grupos o de la limitación del número total de intervenciones.

II. El papel legislativo

El papel legislativo constituye la prerrogativa principal de los Parlamentos. Este papel se compone tanto de la iniciativa legislativa como de la discusión legislativa en la Asamblea.

⁵¹ SANTAOLALLA, F.: «Derecho parlamentario español», Espasa Universidad, p.168

Pretendemos estudiar en esta parte el papel que el ordenamiento jurídico atribuye a los grupos parlamentarios en esta materia.

A. La iniciativa legislativa

La competencia de los grupos parlamentarios para iniciar el proceso legislativo constituye un punto de diferencia entre los distintos ordenamientos. Resulta habitual que estas facultades sean reservadas a diputados. En efecto, “el reconocimiento factico de que los parlamentarios realizan sus funciones con el apoyo, la supervisión y el control del grupo al que pertenece no ha llevado aparejado el reconocimiento expreso y singularizado de facultades propias de actuación parlamentaria dentro de la normativa interna de la institución parlamentaria”⁵². Es el caso de Francia, por ejemplo. Pero a veces, se reconoce también al grupo esta iniciativa legislativa, como aparece en España. Incluso en España, se produce una singular inversión de los papeles. En efecto, se prevé expresamente que determinadas actividades parlamentarias solo podrán ser ejercitadas por los grupos, y no por los parlamentarios individualmente.

En Francia, la facultad de iniciativa legislativa esta prevista tanto para el Primer ministro como para los miembros del Parlamento, según el artículo 39 de la Constitución. Así, cualquier diputado puede depositar una propuesta de ley, que puede ser firmada por uno o por varios parlamentarios. Por lo tanto, no se hace ninguna referencia a los grupos parlamentarios sino a los diputados de manera individualizada en materia de iniciativa legislativa. También cabe decir que, en la práctica, menos de un 15% de las leyes definitivas son de origen parlamentaria⁵³. En efecto, la lógica contemporánea del funcionamiento del parlamentarismo hace que la iniciativa legislativa pertenece al Gobierno. Así, por ejemplo, se prevé en Francia que las proposiciones de leyes no podrán implicar una disminución de los recursos públicos, o la creación o agravación de una carga pública⁵⁴. Este requisito propio a las proposiciones de leyes, y no a los proyectos, constituye una gran restricción del poder de iniciativa de los diputados. No obstante, gracias a la reforma de la Constitución francesa de 2008, se reserva

⁵² LÓPEZ GARRIDO, MASSO GARROTE, PEGORARO, “Nuevo derecho constitucional comparado”, Tirant Lo Blanch, p281

⁵³ HAMON, F. y TROPER M. : « Droit constitutionnel », LGDJ lextenso éditions, p 765

⁵⁴ Artículo 40 de la Constitution francesa : « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l’aggravation d’une charge publique »

un día de sesión por mes a un orden del día previsto por los grupos de oposición y los grupos minoritarios⁵⁵. Pero la mayoría de las veces, la propuesta resulta ser rechazada por los diputados de la mayoría parlamentaria, aunque no hayan asistido a la discusión. En cuanto al derecho de enmienda, que también forma parte de la iniciativa legislativa, se prevé, de igual manera, que pertenece tanto al Gobierno como a los miembros parlamentarios. Igualmente, también se realiza un control de la admisibilidad financiera. Sin embargo, en la práctica, el derecho de enmienda es más utilizado por los diputados que por el Gobierno, ya que este último ya ejerció su derecho de iniciativa a título principal.

En España, se prevé expresamente una facultad de iniciativa legislativa a los grupos parlamentarios. Así, el artículo 126 del Reglamento dispone que las proposiciones de ley pueden ser a iniciativa o sea de un parlamentario, con la firma de catorce diputados, o sea de un grupo parlamentario con la firme de su portavoz. Además, los grupos parlamentarios tienen la competencia exclusiva para presentar enmiendas a la totalidad de un proyecto de ley. Según el artículo 110 del Reglamento, constituyen enmiendas a la totalidad “las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto”. En cambio, el diputado en si solo podrá presentar enmiendas al articulado, pero con el suscrito del portavoz de su grupo. También cabe decir que el procedimiento de urgencia puede ser acordado por la Mesa a petición de dos grupos parlamentarios, de una quinta parte de los diputados o del Gobierno. En cuanto a los procedimientos legislativos especiales, los grupos parlamentarios tienen competencia exclusiva para presentar sus motivos de desacuerdo sobre un proyecto de Estatuto⁵⁶. Además, el debate de totalidad sobre las leyes de armonización se introduce a petición del Gobierno, de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los diputados⁵⁷. Y los grupos parlamentarios gozan de una competencia exclusiva para someter a la decisión de la Cámara la tramitación un Real Decreto Ley como proyecto de ley. Por lo tanto, la facultad de iniciativa legislativa, que sea a título principal o en cuanto al derecho de enmienda recae largamente en los grupos parlamentarios en el caso de España, en perjuicio del diputado individual. No obstante, cabe subrayar la relatividad del poder de iniciativa del

⁵⁵ Artículo 48 de la Constitución francesa : « Un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté par chaque assemblée à l’initiative des groupes d’opposition de l’assemblée intéressée ainsi qu’à celle des groupes minoritaires. »

⁵⁶ Véase el artículo 137 del Reglamento

⁵⁷ Véase el artículo 168 del Reglamento

Parlamento por “el hecho mayoritario”. En este sentido, el papel del Parlamento se concentra más sobre la fase de discusión legislativa.

B. La discusión legislativa

La discusión legislativa empieza por el examen en comisión, y acaba con el examen en sesión plenaria. En cuanto al examen en comisión, nos remitiremos a lo visto anteriormente sobre el tema.

Con respecto al examen en sesión plenaria, en Francia, según el artículo 49 del Reglamento, el tiempo asignado para hablar es atribuido a cada grupo. Este tiempo ha de ser superior para los grupos de oposición. Luego, cada grupo reparte el tiempo entre sus miembros. También para las explicaciones de voto sobre el conjunto de los proyectos y proposiciones de ley, se prevé una intervención para un representante designado por cada grupo. Por lo tanto, el ejercicio del tiempo para hablar a lo largo de la discusión legislativa pasa por el intermediario del grupo. Así, son los grupos que reparten el tiempo de hablar entre sus miembros y en la mayoría de los casos, este tiempo varía en función de la importancia numérica del grupo.

En España, en cambio, el artículo 74 del Reglamento prevé solamente el tiempo máximo para cada intervención. Pero, en la práctica, el reparto del tiempo de discusión entre los grupos se acuerda en la Junta de Portavoces, para cada texto en función de su importancia.

III. El papel de control parlamentario

El control parlamentario del poder ejecutivo constituye el segundo aspecto de la función del Parlamento. Para ejercerlo, dispone de unos varios instrumentos de control. El núcleo central del control parlamentario se realiza a través de la responsabilización del Gobierno. No obstante, el control parlamentario en sentido amplio también incluye un control informativo.

A. La responsabilidad ministerial

En primer lugar, el Gobierno puede comprometer su responsabilidad a través de la cuestión de confianza. En virtud del artículo 112 de la Constitución española, “el Presidente del Gobierno, previa deliberación en Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa o sobre una declaración de política general”. Se otorga la confianza por el voto de la mayoría simple de los diputados.

Con los mismos términos que en España, el artículo 49.1 de la Constitución francesa prevé que el Primer Ministro puede comprometer la responsabilidad del Gobierno sobre su programa o sobre una declaración de política general. También se otorga la confianza por la mayoría simple de los diputados. Además, el artículo 49.3 de la Constitución prevé el compromiso de la responsabilidad del Gobierno sobre un texto. Si ninguna moción de censura está depositada, se considera que el texto ha sido adoptado. Este instrumento fruto de la “racionalización del parlamentarismo” no existe en España. Marca incontestablemente la reducción de los poderes del Parlamento. También cabe señalar que no se hace referencia a los grupos parlamentarios en este tema.

En segundo lugar, los parlamentarios pueden depositar una moción de censura. Así, el artículo 113 de la Constitución española dispone que “el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno mediante la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura”. Ha de ser promovida por al menos, la décima parte de los Diputados. Fruto del parlamentarismo racionalizado, la proposición tendrá que incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno. Durante el debate, podrán intervenir un representante de cada grupo parlamentario, por un tiempo de 30 minutos. Para que la proposición sea aprobada, se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

En Francia, la moción de censura también ha de ser propuesta por la décima parte de la Asamblea Nacional, según el artículo 49 de la Constitución. En virtud del artículo 132, la Conferencia de los Presidentes fija el tiempo atribuido a los grupos y a los diputados no inscritos para intervenir en el debate. La mitad del tiempo ha de ser repartida entre los grupos de oposición. También tendrá que ser repartido en función de la importación numérica de cada grupo. Se precisa que cada grupo tiene un tiempo mínimo de 10 minutos. La moción ha de ser adoptada por una mayoría absoluta de los diputados.

B. El control informativo

El control parlamentario de la acción del Gobierno abarca también varios instrumentos que permiten una información del Parlamento. Nos enfocaremos en los instrumentos jurídicos cuyo ejercicio pertenece a los grupos parlamentarios.

En España, formular interpelaciones al Gobierno o a sus miembros constituye una facultad de los diputados y de los grupos⁵⁸. Pero no se permite realizar más de una por grupo en cada orden del día del Pleno. Un representante de cada grupo parlamentario podrá hacer uso de la palabra. Además, los grupos parlamentarios tienen competencia exclusiva para interponer mociones en que la Cámara manifiesta su posición sobre una interpelación⁵⁹. Asimismo, existe en Francia la figura de las declaraciones del gobierno seguidas por un debate⁶⁰. Este debate puede dar lugar a un voto si el Gobierno lo decide, pero sin que este voto comprometa su responsabilidad. Durante el debate, se atribuye un tiempo para hablar a cada grupo. Este tiempo tendrá que ser impartido por mitad a los grupos de oposición. El tiempo restante será impartido entre los grupos de oposición y los otros grupos, en función de su importancia numérica. También se prevé que cada grupo dispone de un tiempo mínimo de 10 minutos.

En Francia, cada grupo de oposición o minoritario puede obtener al menos una vez en un año parlamentario la creación de una comisión de investigación. Además, en el seno de cada comisión de investigación, el presidente ha de ser confiada a un miembro de un grupo de oposición o minoritario. En España también se prevé la posibilidad de la creación de una Comisión de investigación, entre otras, por dos grupos parlamentarios.

⁵⁸ Véase el artículo 180 del Reglamento

⁵⁹ Véase el artículo 184 del Reglamento

⁶⁰ Véase el artículo 132 del Reglamento

CUARTA PARTE: EL PAPEL POLÍTICO DEL GRUPO

Hemos visto que existe la posibilidad para el diputado de no formar parte de ningún grupo parlamentario propio, aunque en el caso español se obliga en este supuesto a pertenecer al grupo mixto. Los derechos de los diputados son individuales, por lo tanto, no existe ninguna forma de penalidad jurídica. Sin embargo, en el plano político, el diputado se encuentra entonces en una situación de marginalidad que comporta inconvenientes. En efecto, la importancia del papel del grupo parlamentario tiene dos vertientes. En primer lugar, se mide por la importancia que acuerda el diputado a formar parte de un grupo parlamentario. En segundo lugar, se mide por la influencia que tiene el grupo, como entidad, sobre cada diputado personalmente. No obstante, este papel político que se reconoce a los grupos parlamentarios tiene que ser matizado.

I. La importancia política del grupo

En los hechos, resulta ser indispensable formar parte de un grupo para tener una existencia política y una representación mediática, que sea en Francia como en España.

A. Un instrumento mediático

Más allá de las facultades que atribuye el Reglamento de la Cámara, los grupos parlamentario gozan de facultades que desbordan el marco estricto de las Asambleas. Así, en Francia, el artículo L167-1 del Código electoral prevé que los grupos parlamentarios gozan de un régimen privilegiado en cuanto a las emisiones de propaganda radiotelevisadas para las campañas electorales. Para la primera vuelta, se atribuye un tiempo determinado de tres horas, que se tendrá que dividir igualitariamente entre los grupos que pertenecen a la mayoría y los otros; para la segunda vuelta, se prevé una hora y media, que se tendrá que dividir de igual manera. Luego, el tiempo atribuido a cada partido es determinado por un acuerdo entre los presidentes de los grupos interesados. En caso de que no haya acuerdo, se fijará la repartición del tiempo por la Mesa de la Asamblea, completada por los Presidentes de los grupos.

En España también, se regula el tema de la propaganda electoral en los medios de comunicación a través de la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El tiempo de propaganda electoral en cada medio de comunicación de titularidad pública se distribuye para cada partido político, en función de los resultados alcanzados en las precedentes elecciones al Congreso de los Diputados.

Pero más que este régimen privilegiado otorgado a los grupos parlamentarios, son los medios de comunicación mismos que necesitan y piden esta voz del grupo. Para ellos, es indispensable tener a su disposición la opinión de un grupo sobre una cuestión de actualidad o un texto determinado. En efecto, los periodistas son curiosos de comentarios y de informaciones por parte de los responsables políticos: éstos interlocutores resultan ser preciosos. Pero para que su voz tenga un cierto alcance, los medios de comunicación prefieren que este interlocutor tenga una importancia en el seno de su formación política. Esta posición permite darle credibilidad y legitimidad. Los medios de comunicación no divulgan entonces una opinión individual sino una decisión tomada de manera colectiva. Y esta decisión constituye el resultado de la fuerte disciplina de voto que existe dentro de los grupos parlamentarios.

B. La disciplina de voto

La disciplina de voto no está sistemáticamente especificada, dependiendo de los Estatutos de cada partido y de cada grupo parlamentario. Pero en los hechos, la cohesión de los grupos se ha reforzado, y entonces la disciplina de voto también. Por lo tanto, los diputados suelen seguir las decisiones tomadas colectivamente por el grupo al cual pertenecen. También puede ser que la disciplina de voto dependa del grado de estructuración del grupo. En este sentido, los pequeños grupos que se alían al grupo mayoritario o al grupo de oposición tienen una presión relativa, que les permite tener modalidades de organización más flexibles, adaptadas a su composición a menudo heterogénea.

La disciplina de voto implica la concreción de dos fases dentro del procedimiento de toma de decisión en el seno del grupo. En primer lugar, hay un debate entre los diversos diputados del grupo, con una expresión bastante serena. En efecto, durante esta primera etapa, los medios de comunicación son mantenidos al margen, lo que permite a los diputados expresar cualquiera

opinión suya. Estas discusiones pueden ser apasionantes de un punto de vista jurídico y político. Pero la segunda fase implica que se tome una decisión final, la cual se impondrá a todos los diputados del grupo. En esta segunda fase, la influencia del presidente del grupo puede ser muy relevante. En este sentido, constituye la función más política y más estratégica de la Cámara.

Esta disciplina de voto tiene ventajas: en una guerra, hablar de una sola voz es una fuerza. Permite asegurarse un cierto peso mediático. Aquí se entiende la vocación política de los grupos más allá de sus prerrogativas técnicas: permiten armonizar las posiciones de los miembros y organizar su expresión pública. Pero esta unidad del grupo no es tan fácil para encontrar, y requiere un control perfecto del grupo. Romper esta unidad puede provocar el colapso de una estrategia elaborada durante semanas. Entonces el diputado implicado será visto como la “oveja negra”. De este modo, el enlace entre el diputado y el grupo es esencial para el diputado. Si inspira confianza a los otros miembros del grupo, podrá tener más responsabilidades políticas en el seno del grupo. Por lo tanto, respetar la disciplina de grupo es un reto político fundamental. Pero más que una limitación, aparece para el diputado como una comodidad, la mayoría de las veces.

No obstante, existen contraejemplos a la fuerte disciplina de voto que se suele imponer. Así, por ejemplo, en Francia, durante el debate de junio de 2011 sobre la proposición de ley que permite abrir el matrimonio a las parejas del mismo sexo, el grupo de oposición UMP permitió a sus miembros, de manera excepcional, pronunciarse en función de sus convicciones personales.

C. La desaparición del diputado

Esta preeminencia de los grupos implica una no visibilidad del diputado, o, en otras palabras, la “desaparición” del diputado en beneficio del grupo. Este movimiento actual presente tanto en la Asamblea Nacional francesa como en el Congreso de los Diputados, marca el ascendente poder de decisión del grupo con respecto al diputado solo. En el caso español, se ve claramente este ascendente del grupo sobre el diputado porque se reconoce a los grupos, de manera expresa, competencias legislativas exclusivas. En el caso francés, no se

prevé un régimen tan privilegiado para los grupos parlamentarios, pero la práctica política hace que, de igual forma, resulta una desaparición del diputado.

Sin embargo, el análisis de este movimiento de falta de visibilidad del diputado en beneficio del grupo tiene que ir más allá del solo grupo parlamentario. En efecto, de hecho, más que el grupo constituido en la Cámara parlamentaria, constituye una desaparición del diputado en beneficio, o sea del partido político, o sea del Gobierno, en función de la posición del grupo respecto al poder en sitio.

II. La matización del papel del grupo

Hemos visto en la segunda parte, la cual trata de la naturaleza jurídica del grupo, que los grupos parlamentarios comparten vínculos con los partidos políticos, tanto jurídicos como prácticos. En este sentido, los grupos parlamentarios han desarrollado su importancia en el papel que desempeñan en los Parlamentos modernos también gracias a la consolidación de los partidos políticos en la participación política y en la manifestación de la voluntad popular. De este modo, el sistema político actual hace que, en Francia como en España, el elector ya no entrega su voto a una personalidad, que sería el diputado, sino más bien a una fuerza política organizada, es decir a los partidos políticos a través de los grupos parlamentarios. En efecto, según Joan Marcet i Morera⁶¹, actualmente, los diputados no representan directamente a los ciudadanos sino representan sobre todo a los partidos a través de los grupos parlamentarios. En efecto, en ambos países, el “parlamentarismo racionalizado” implica una cierta hegemonía general del Ejecutivo sobre el Legislativo, lo cual conduce a una pérdida de influencia y de poder del Parlamento. Sin tratar este tema particular que estaría fuera del propio objeto de este estudio, podemos ver que permite matizar la importancia del papel desempeñado por los grupos parlamentarios. También cabe decir que, contrariamente a Francia, España no reconoce derechos suplementarios a los grupos de oposición o a los grupos minoritarios. Pero también en Francia, aunque se han reconocidos estos derechos desde la Reforma constitucional de 2008, la práctica hace que no son tan relevantes. Así, por ejemplo, los diputados no suelen venir en el pleno durante la jornada reservada especialmente a los grupos

⁶¹ MARCET I MORERA, Joan: Control parlamentari i qualitat de la democràcia a Espanya: l'experiència del Congrés dels Diputats, UAB Facultat de Dret, p22

de oposición. Por lo tanto, vemos que el reconocimiento de los grupos y de su importancia en la teoría, no siempre implica una real influencia en la práctica política.

La cosa es relativamente distinta en cuanto a los grupos mayoritarios de las Cámaras. En los hechos, ellos no dependen solo del partido político sino sobre todo del Gobierno. Los sistemas electorales propios de Francia y de España desempeñan un papel en esta ascendencia del Gobierno sobre el grupo parlamentario. En Francia, desde una Sentencia del Conseil Constitutionnel de 2001⁶², las elecciones legislativas tienen lugar justo después de las elecciones presidenciales. Este calendario electoral tuvo como consecuencia de reforzar la idea del hecho mayoritario, evitando al máximo las posibilidades de supuestos de cohabitación. En efecto, permite asegurar una coherencia política entre el Presidente de la Republica y la Asamblea Nacional. Al final, son las elecciones presidenciales las que dominan el paisaje político y mediático, y no las elecciones parlamentarias. De este modo, el grupo mayoritario asegura un apoyo político confortable para el ejecutivo. Sin embargo, cabe decir que de las elecciones de los diputados no depende la elección de los jefes del poder ejecutivo. Por lo tanto, se puede decir que se elige realmente al diputado percibido en su persona, y menos por razón del partido político y grupo parlamentario que le corresponden. Aunque, es verdad, el matiz de esta afirmación es que de la mayoría parlamentaria depende el color político del Primer Ministro.

En España, el sistema electoral es distinto, pero el resultado sigue siendo el mismo. El presidente del partido político suele ser el candidato a las elecciones del Congreso de los Diputados, para luego acceder a la presidencia del Gobierno. En efecto, normalmente, el candidato presentado al rey constituye el líder del partido, o al menos, él que goza de una especial relevancia dentro del partido. Sin embargo, cabe decir que no hay ninguna obligación: el candidato puede no tener condición de parlamentario. Entonces, “aunque formalmente el Gobierno es una emanación de la mayoría parlamentaria, y la ciudadanía únicamente elige a sus representantes en el Parlamento, lo cierto es que la ciudadanía al votar, más que estar pensando en quienes han de ser sus representantes en Cortes, lo que esta es queriendo expresar quien debe ocupar el Gobierno de la Nación, razón por la cual las elecciones adquieren una cierta dimensión plebiscitaria en torno a los líderes de las

⁶² Sentencia n°2011-444 DC du 9 mai 2001 : « le législateur a estimé, en raison de la place de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct dans le fonctionnement des institutions de la Cinquième République, qu'il était souhaitable que l'élection présidentielle précède, en règle générale, les élections législatives et que cette règle devait s'appliquer dès l'élection présidentielle prévue en 2002 ».

formaciones políticas que se presentan como candidatos a la Presidencia del Gobierno”⁶³. Por lo tanto, se elige más bien al partido político y a su líder político que a los diputados mismos. El diputado está considerado por su pertenencia a un partido político, y luego a un grupo parlamentario, más que por su propia persona.

En ambos casos, la estrategia política es la de defender, tanto para el grupo como el partido y el gobierno, las mismas ideas y las mismas propuestas. Para eso, la cohesión colectiva entre los dos o los tres, según el caso, es indispensable. Constituye un fallo político el supuesto de diputados que defiendan posiciones distintas a las del partido. Y en esta relación, es mayoritariamente el Gobierno o el partido político el que fija la línea política que tendrá que seguir el grupo parlamentario.

También existen otros factores que apuestan para una limitación de la importancia del grupo frente al diputado. Así, en Francia, el Conseil Constitutionnel se ha encargado de preservar la libertad individual de los diputados, a través de una decisión 69-37 del 20 de noviembre de 1969, por la cual dispone que las modificaciones del Reglamento que reservan algunos poderes a los grupos y a los presidentes de grupos no pueden poner en tela de juicio el principio del artículo 27 de la Constitución francesa, según el cual el derecho de voto de los miembros del Parlamento es personal. También en Francia existe un fenómeno de arraigo local en virtud del cual muchos de los diputados trabajan su implantación local. Esta postura asumida, lejos de los partidos políticos, resulta muchas veces, apreciada por los electores. También existe en Francia un contexto actual de disidencia, dentro del grupo mayoritario, de unos varios diputados llamados los “frondeurs socialistes”. Este fenómeno ocurrió en España solo escasamente, debido al sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas.

⁶³ ALVAREZ CONDE Enrique y TUR AUSINA Rosario, Derecho constitucional, p 679

CONCLUSIÓN

A través de este estudio, nos hemos planteado el rol que desempeñan los grupos parlamentarios en la Asamblea Nacional y en el Congreso de los Diputados. Hemos visto que, con el tiempo, los grupos parlamentarios se han desarrollado: poco a poco, los textos normativos reguladores de las Cámaras los han tomado en cuenta y los han otorgado un procedimiento de creación, varios derechos, determinadas competencias y un presupuesto. De este modo, la Constitución y el Reglamento de la Cámara prevén condiciones y procedimientos estrictos en cuanto a la constitución del grupo parlamentario, su modificación, y su extinción. Estas reglas han cambiado con el tiempo: en efecto, cumplir las condiciones para poder formar un grupo parlamentario en la Cámara resulta ser un reto primordial. En este sentido, el grupo parlamentario es percibido por los partidos como un instrumento político decisivo.

Esta capacidad política del grupo parlamentario se encuentra en tres niveles. En primer lugar, desempeña un papel relevante a la hora de formar los otros órganos de la Cámara, esto es, las Comisiones, la Mesa y la Junta de Portavoces. Así, la pertenencia a un grupo permite aumentar la capacidad política del diputado en el seno de la Cámara. También los grupos ostentan un papel durante el trabajo legislativo, tanto en el momento de la iniciativa como en el de la discusión legislativa. Por fin, los grupos pueden controlar el Gobierno, o sea comprometiendo la responsabilidad ministerial, o sea a través del control informativo. Por lo tanto, hoy en día, las facultades reglamentarias de los grupos parlamentarios, tanto en Francia como en España, son diversas y largas.

También por la práctica, los políticos y los medios de comunicación los han concedido una cierta importancia en el seno del juego político, hasta llegar a ser un instrumento imprescindible para poder existir como diputado. Actualmente, en los dos países, los grupos parlamentarios se han impuesto en la escena política como una referencia para tratar, tanto dentro de la Cámara como en los medios de comunicación, de la actualidad legislativa y más allá, de la situación política del país. Por lo tanto, hemos llegado a una situación clara de desaparición del diputado en beneficio del grupo. El diputado es percibido y definido por los ciudadanos en función de su pertenencia a un grupo más que por su carrera política personal.

A pesar del papel reglamentario y político reconocido a los grupos parlamentarios, éstos resultan ser figuras jurídicas bastante recientes, que no son definidas por una naturaleza

jurídica clara. Gracias a la reforma francesa de 2014, los grupos parlamentarios franceses tienen actualmente que formarse en “asociación de ley 1901”, lo cual permite dotarlos de una personalidad moral y darlos una mayor transparencia. En cambio, el debate doctrinal en España en cuanto a su naturaleza sigue existiendo. Varias opiniones discrepan: el grupo político puede ser considerado como un órgano del partido político correspondiente, como un órgano de la Cámara, o como una asociación. Esta falta de naturaleza jurídica es un obstáculo a la transparencia de los políticos en general, que aleja a los ciudadanos de la escena política. Por lo tanto, podemos esperar que los textos normativos españoles reconocerán pronto una naturaleza jurídica propia a los grupos parlamentarios, siguiendo así el modelo francés en la materia.

La comparación entre Francia y España es relevante en este sentido. Hemos visto que los regímenes parlamentarios y que los sistemas electorales son diferentes. También hemos explicado que la regulación, aunque compartiendo la misma idea, es distinta entre Francia y España. Así, la norma española llega hasta otorgar a los grupos parlamentarios competencias que ni siquiera tienen los diputados solos. Pero en la práctica actual, los dos países conocen ambos esta misma transformación de la escena política, que pone por delante este nuevo protagonista de la vida política: el grupo parlamentario.

Sin embargo, este interés y este valor consentidos a los grupos parlamentarios no deben esconder otros fenómenos en esta misma escena política, de aún más gran importancia: la preeminencia de los partidos políticos, el “parlamentarismo racionalizado”, la supremacía del poder ejecutivo sobre el poder legislativo, la debilidad del Parlamento actual, ... Por lo tanto, aunque el papel político del grupo parlamentario ha incrementado estas últimas décadas, tanto en el plano reglamentario como en el plano de la práctica, sigue siendo una figura política al servicio de otras más relevantes, tal como los partidos políticos o el poder ejecutivo.

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía española

Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982

ALVAREZ CONDE Enrique y TUR AUSINA Rosario, *Derecho constitucional*

AUTORES VARIOS, *El Govern – A la Constitucio Espanyola y als Estatuts d’Autonomia*,
Diputació de Barcelona

GARCIA GUERRERO José Lluís, *Democracia representativa de partidos y grupos
parlamentarios*

LOPEZ AGUILAR Juan Fernando y LOPEZ GARRIDO Diego, *Nuevo Derecho
constitucional comparado*, Tirant Blanch

MARCET I MORERA Joan, Revista de las Cortes Generales, La posición de la mayoría en
las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno

MARCET I MORERA Joan, *Control parlamentari i qualitat de la democràcia a Espanya:
l’experiencia del Congrés del Diputats*

MARCET I MORERA Joan y CAPO GIOL Jordi, *El Parlament de Catalunya en clau de
futur*, Revista d’Estudis Autònomic i Federals

MORALES ARROYO José María, *Los grupos parlamentarios en las Cortes Generales*,
Centro de estudios constitucionales

ORTELLS MIRALLES Ana, *La Constitución de los Grupos Parlamentarios*, Temas de las
Cortes Valencianas

PAUNER CHULVI Cristina, “El Estatuto de los parlamentarios en un contexto multinivel: las
relaciones entre parlamentarios, grupos y partidos”

SAIZ ARNAIZ Alejandro, *Los grupos parlamentarios*, Monografías Congreso de los
Diputados

SANTAOLALLA LOPEZ Fernando, *Derecho parlamentario español*, Editora Nacional, Cultura y Sociedad

Bibliografía francesa

Règlement de l'Assemblée Nationale

ARDANT Philippe, *Institutions politique et droit constitutionnel*, LGDJ

AVRIL Pierre, GICQUEL Jean, *Droit parlementaire*, Montchrestien

BLACHER Philippe, *Le Parlement en France*

CAMBY Jean-Pierre, SERVENT Pierre, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, Montchrestien

DESRAMEAUX Gérard David, *Droit électoral*

GICQUEL Jean, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Domat Droit public, Montchrestien

HERVOUET Maguy, *Les élections en pratique*

MAUS Didier, « La Constitution jugée par sa pratique. Réflexions pour un bilan. », *Revue française de science politique*, 34e année, no 4-5, 1984. pp. 875-909.

POIRMEUR Yves, ROSENBERG Dominique, *Droit des partis politiques*

URVOAS Jean Jacques, ALEXANDRE Magali, *Manuel de survie à l'Assemblée Nationale : L'art de la guérilla parlementaire*

Sitios web

<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-organes-de-l-assemblee-nationale/les-groupes-politiques>

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/fonctionnement/parlement/assemblee-nationale-senat/quoi-servent-groupes-parlementaires.html>

<http://www.deputes-les-republicains.fr/vie-du-groupe/les-statuts-du-groupe>

<http://blogs.lexpress.fr/cuisines-assemblee/tag/groupeparlementaire/page/3/>

<http://www.lejdd.fr/Politique/Elections-legislatives-2012/Actualite/Pourquoi-les-groupes-parlementaires-sont-ils-si-importants-517398?from=headlines>

http://www.parti-udi.fr/ressources/pages/2015-02-07_UDI_-_Statuts_version_complete_presentee_CN_07-02-15.pdf

<http://www.deputes-les-republicains.fr/vie-du-groupe/les-statuts-du-groupe>